

# Fundamentos do direito econômico municipal

**Horácio Augusto Mendes de Sousa**

Mestre em Direito Empresarial pela Universidade Candido Mendes, RJ.  
Professor da FGV-RJ e da FDV-ES. Procurador do  
Estado do Espírito Santo.

---

**Resumo:** O presente estudo tem por finalidade revisitar, para fins de reflexão e debate, alguns dos fundamentos do direito econômico municipal, de modo a extrair do ordenamento jurídico, notadamente da matriz constitucional, alguns limites e possibilidades de atuação do Município e da iniciativa privada na economia local. Para tanto, é necessário fixar algumas premissas para a compreensão da temática que será desenvolvida, seguindo-se do exame do conceito e do objeto do direito econômico municipal, assim como da estrutura constitucional dos Municípios na federação brasileira, ofertando-se, ao final, algumas proposições conclusivas.

**Palavras-chave:** Município. Intervenção. Economia. Ordem econômica.

**Sumário:** 1 Introdução, delimitação, justificativa e relevância da temática em exame – 2 Premissas para a compreensão do direito econômico municipal – 3 Conceito e objeto do direito econômico municipal – 4 O Município como entidade política dotada de autonomia constitucional decorrente do modelo de federalismo brasileiro – 5 O federalismo econômico brasileiro, cooperativo e assimétrico, e a posição constitucional dos Municípios – 6 Proposições conclusivas – Referências

---

## 1 Introdução, delimitação, justificativa e relevância da temática em exame

É incontroversa a importância social e econômica do Município na vida dos cidadãos, relevância essa que se acentuou com o advento da Constituição da República de 1988, ao trazer o compromisso municipal fundamental com a

efetividade da dignidade da pessoa humana, do município,<sup>1</sup> o que se reflete não só na vida em sociedade como no direito positivo brasileiro.<sup>2</sup>

Nada obstante, os Municípios brasileiros, com raras exceções, ainda não conseguiram concretizar satisfatoriamente, na órbita dos interesses que devem tutelar, o desenvolvimento socioeconômico municipal, como objetiva a Constituição da República de 1988. Daí os constantes questionamentos a respeito da legitimidade constitucional na criação de novos Municípios, tal como atualmente se discute no âmbito do Congresso Nacional.

Assim, o presente estudo tem por finalidade revisitar, para fins de reflexão e debate, alguns dos fundamentos do direito econômico municipal, de modo a

<sup>1</sup> Essa importância e a ampliação do papel do Município na promoção do desenvolvimento socioeconômico local puderam ser sentidas, por exemplo, a partir da propositura da ADI nº 3.682, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 09.05.2007, em que o Egrégio Supremo Tribunal Federal reconheceu, por unanimidade, a mora legislativa do Congresso Nacional e fixou o prazo de 18 meses para que fossem tomadas as providências legislativas necessárias à disciplina do art. 18, §4º, da matriz constitucional. Esse precedente deu ensejo à edição da EC nº 57, de 18.12.2008, que convalidou as criações, fusões, incorporações e desmembramentos de Municípios já realizados por meio de leis que, editadas até 31.12.2006, tenham atendido a todas as exigências previstas nas respectivas leis estaduais. Posteriormente, por ocasião da propositura e julgamento do MI nº 1818/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, novamente a temática voltou ao crivo de apreciação do E. STF, onde argumentos ligados ao desenvolvimento socioeconômico local e regional ensejaram o pedido de ordem de injunção para a aplicação da lei estadual sobre a matéria, independentemente da disciplina legal federal do art. 18, §4º, da matriz constitucional. Embora não concedida a ordem de injunção pela Suprema Corte, no caso, pela ausência de pressupostos do mandado de injunção, e não pela importância da temática, aliás, reconhecida pelo E. STF, o precedente é importante, na medida em que realça o discurso desenvolvimentista socioeconômico municipal como forma de atender aos anseios da população local. Noticiado no *Informativo de Jurisprudência do STF* (n. 568, nov. 2009).

<sup>2</sup> Na perspectiva do direito positivo brasileiro, merece destaque, por exemplo, o marco regulatório da gestão dos resíduos sólidos, nos termos da Lei nº 12.305, de 03.08.2010, destinado a servir de instrumento jurídico e econômico voltado para a intervenção do Município na economia local. Em capítulo intitulado “DOS INSTRUMENTOS ECONÔMICOS”, na forma dos arts. 42 a 46, a Lei nº 12.305/2010 traz um conjunto relevante de instrumentos jurídicos e econômicos setoriais, a serem utilizados pelo Município. Essa relevância já pode ser bem sentida em seu art. 42, ao averbar que o Poder Público poderá instituir medidas indutoras e linhas de financiamento para atender diversas atividades econômicas de relevante interesse público, realçando o papel do Município como agente fomentador da economia local. Ainda nesta sede, a Lei nacional nº 12.153, de 22.12.2009, disciplinadora dos Juizados Especiais da Fazenda Pública, prevê expressamente a possibilidade do Município, na forma da lei municipal, dispor a respeito dos limites de negociação de interesses públicos locais controversos — notadamente econômicos — levados ao crivo do Poder Judiciário. Neste sentido, o art. 8º da Lei nº 12.153/2009 assevera: “[...] Os representantes judiciais dos réus presentes à audiência poderão conciliar, transigir ou desistir nos processos de competência dos Juizados Especiais, nos termos e nas hipóteses previstas na lei do respectivo ente da Federação”. Sobre a temática em exame, ver MADUREIRA; RAMALHO. *Juizados da Fazenda Pública: estruturação dos Juizados Especiais da Fazenda Pública Estadual e Municipal* (Lei nº 12.153/09) em vista da teoria dos microssistemas e das particularidades da celebração de acordos pelo Poder Público.

extrair do ordenamento jurídico, notadamente da matriz constitucional, alguns limites e possibilidades de atuação do Município e da iniciativa privada na economia local.<sup>3</sup> Para tanto, é necessário fixar algumas premissas para a compreensão da temática que será desenvolvida, seguindo-se do exame do conceito e do objeto do direito econômico municipal, assim como da estrutura constitucional dos Municípios na federação brasileira, ofertando-se, ao final, algumas proposições conclusivas.

## 2 Premissas para a compreensão do direito econômico municipal

Nesta ordem de ideias, a compreensão do direito econômico municipal, enquanto técnica fundamental de convivência social local, não pode deixar de considerar o contexto histórico, político, econômico, administrativo e jurídico que envolve o intérprete e que orientará a formulação das suas proposições, com vistas à maior eficiência do sistema jurídico examinado. Cuida-se da pré-compreensão do tema, valendo compendiar algumas premissas necessárias que orientarão o presente exame.<sup>4</sup>

Em primeiro lugar, não se pode negar a íntima conexão entre o direito, o Estado e a economia, entre outras razões, porque constituem mecanismos instrumentalmente voltados para a concreção da dignidade da pessoa humana, sendo essas noções plenamente aplicáveis ao Município e sua respectiva realidade socioeconômica local. Em segundo lugar, o Município e a respectiva sociedade local têm um papel fundamental na interiorização e efetivação do desenvolvimento municipal, que se dará a partir da inclusão socioeconômica, participativa e dialogada, do cidadão nos assuntos e decisões locais. Em terceiro lugar, o federalismo econômico brasileiro, de natureza cooperativa e assimétrica, reserva um papel fundamental ao Município na realização de interesses públicos predominantemente locais, de natureza socioeconômica. Em quarto

<sup>3</sup> Abordando a mesma temática, em bases mais amplas, no contexto das novas tendências do Direito Municipal, ver SOUSA *et al.* Por um novo direito municipal: o papel contemporâneo dos Municípios diante da ordem econômica local. In: FRAGA; SOUSA (Coord.). *Direito municipal contemporâneo: novas tendências*, p. 279-328.

<sup>4</sup> Na lição de Luís Roberto Barroso, a interpretação a ser empreendida “[...] é produto de uma época, de um momento histórico, e envolve os fatos a serem enquadrados, o sistema jurídico, as circunstâncias do intérprete e o imaginário. A identificação do cenário, dos atores, das forças materiais atuantes e da posição do sujeito da interpretação constitui o que se denomina de pré-compreensão” (Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro. In: BARROSO. *Temas de direito constitucional*, p. 5).

lugar, os serviços públicos econômicos municipais e as atividades econômicas municipais constituem relevantes instrumentos do Município para a promoção do desenvolvimento socioeconômico local. Em quinto lugar, o Município dispõe de relevantes instrumentos, extraídos diretamente da Constituição da República de 1988, para a promoção desenvolvimentista eficiente da economia local.<sup>5</sup>

Nada obstante o quadro de transformações em curso, há um abismo entre o rico conjunto potencial de valores, normas e possibilidades constitucionais para o Município e a prática municipal propriamente dita, em razão de históricas e diversificadas especialidades de ineficiências econômicas, políticas, administrativas e jurídicas. Essas ineficiências patológicas institucionais, de longa data, deterioram o tecido municipal, ainda marcado, sob o alvorecer do século XXI, pelo patrimonialismo, paternalismo, assistencialismo e clientelismo, entre outras formas de imoralidade e corrupção,<sup>6</sup> como, de resto, noticiado, diariamente, pelos meios de comunicação na sociedade de informação.<sup>7</sup> Estabelecidas essas premissas, vale revisitar o conceito e o objeto do direito econômico municipal.

<sup>5</sup> Em sentido semelhante parece ser o entendimento do IBAM (*Manual do prefeito*, p. 133-145).

<sup>6</sup> Nesse amplo conjunto de perspectivas, destaca-se, também, o nepotismo municipal. Sobre o tema, confira-se SOUSA. Direito municipal e vedação ao nepotismo: uma hipótese de conformação constitucionalmente possível. *Boletim de Direito Municipal*.

<sup>7</sup> Consoante estudo realizado pelo Departamento de Competitividade e Tecnologia (DECOMTEC) da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), os prejuízos econômicos e sociais que a corrupção causa ao Brasil são enormes, gravitando entre os patamares de R\$41,5 e 69 bilhões por ano, representando 1,38% a 2,3% do produto interno bruto brasileiro. Merece destaque, também, que o Brasil está na 75ª colocação, entre 180 países, no *ranking* da corrupção elaborado pela Transparência Internacional. Neste contexto, realizando simulações a respeito de quanto a União Federal — e, por conseguinte, os Municípios — poderia investir no desenvolvimento socioeconômico do Brasil, na hipótese de ausência de corrupção, chegaram-se aos seguintes números: “[...] Educação: O número de matriculados na rede pública do ensino fundamental saltaria de 34,5 milhões para 51 milhões de alunos. Um aumento de 47%, que incluiria mais de 16 milhões de jovens e crianças. Saúde: Nos hospitais públicos do SUS, a quantidade de leitos para internação, que hoje é de 367.397, poderia crescer 89%, que significariam 327.012 leitos a mais para os pacientes. Habitação: O número de moradias populares cresceria consideravelmente. A perspectiva do PAC é atender 3.960.000 de famílias; sem a corrupção, outras 2.940.371 poderiam entrar nessa meta, ou seja, aumentaria 74,3%. Saneamento: A quantidade de domicílios atendidos, segundo a estimativa atual do PAC, é de 22.500.00. O serviço poderia crescer em 103,8%, somando mais 23.347.547 casas com esgotos. Isso diminuiria os riscos de saúde na população e a mortalidade infantil. Infraestrutura: Os 2.518 km de ferrovias, conforme as metas do PAC, seriam acrescidos de 13.230 km, aumento de 525% para escoamento de produção. Os portos também sentiriam a diferença, os 12 que o País possui poderiam saltar para 184, um incremento de 1537%. Além disso, o montante absorvido pela corrupção poderia ser utilizado para a construção de 277 novos aeroportos, um crescimento de 1383%” (FIESP. *Corrupção: custos econômicos e propostas de combate*).

### 3 Conceito e objeto do direito econômico municipal

Para fins didáticos, pode-se conceituar o direito econômico municipal como o ramo especial do direito que tem por finalidade a disciplina jurídica das atividades econômicas locais, estabelecendo os limites e possibilidades da atuação<sup>8</sup> do Município e dos particulares na economia local, com vistas à concretização dos objetivos de interesse público fundamentalmente municipais, atrelados, em última análise, aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, de modo a concretizar a dignidade da pessoa humana, valor e princípio transcendente que legitima e justifica toda a ação municipal (CRFB/88, art. 1º, III c/c art. 3º c/c art. 30). Seu objeto é o estudo, a sistematização e a disciplina jurídica das atividades econômicas locais, quer demarcando o papel do Município, quer limitando a atuação dos particulares diante da economia local. Todavia, as noções apresentadas merecem aprofundamento.

#### 3.1 O direito econômico municipal como ramo especial da ciência jurídica

De início, fala-se em ramo especial da ciência jurídica, com princípios e conteúdos próprios, sendo o que se extrai, em especial, da interpretação sistemática da Constituição da República, que previu a autonomia do direito econômico (CRFB/88, arts. 24, I, e 170).<sup>9</sup> Alie-se a isso a previsão de um campo constitucional próprio de atuação do Município, inclusive em relação à economia predominantemente local (CRFB/88, art. 30, I), e ter-se-á o direito econômico municipal. No presente contexto, não nos parece indispensável investigar e dizer se o direito econômico municipal é ramo autônomo ou sub-ramo do direito econômico, pois a questão é, no nosso sentir, mais de forma do que de conteúdo propriamente dito. Assim, se é certo que o direito econômico municipal é um desdobramento ou perspectiva do direito econômico, é mais certo ainda dizer que ele tem um campo de juridicidade própria, delineado pelas atividades econômicas locais e pelos papéis desempenhados pelo Município e pelos agentes econômicos privados locais em relação à economia local. Daí se

<sup>8</sup> Não adotamos a distinção feita por alguns autores entre intervenção e atuação do Estado na economia, sendo ambas as expressões utilizadas no presente trabalho como sinônimas. Em primeiro lugar, porque não encontramos justificativa na Constituição da República de 1988 e nem na ordem infraconstitucional para a distinção. Em segundo lugar, parece-nos que toda vez que o Estado atua na economia está, sem dúvida, intervindo, direta ou indiretamente, no seu funcionamento.

<sup>9</sup> Neste sentido, GRAU. *A ordem econômica na Constituição de 1988*, p. 162.

falar no direito econômico municipal como ramo especial do direito. Voltaremos ao tema adiante, quando tratarmos do marco regulatório do Município na matriz constitucional.

Todavia, parece oportuno afastar as expressões “Público ou Privado”. Isso porque a divisão do direito nos dois grandes ramos do conhecimento jurídico aludidos perdeu a sua utilidade, em especial pelos fenômenos didaticamente denominados de “privatização do Direito Público” e “publicização do Direito Privado”, que demonstram uma unidade e interação funcional e sistemática entre o setor público e o setor privado. Com efeito, de um lado, não se pode negar que o então chamado “Direito Público”, caracterizado genericamente pelo conjunto de normas de subordinação dos cidadãos ao Estado soberano, já admite, prevê e incentiva normas de coordenação e consenso, típicas das relações entre os particulares.<sup>10</sup> Por outro lado, o denominado “Direito Privado”, que originalmente cuidou das relações de coordenação entre os agentes particulares, com normas fundadas na liberdade individual, dotadas de baixa intervenção estatal, já admite e prevê normas obrigatórias no desenvolvimento de atividades empresariais, nas relações contratuais privadas e até mesmo em relação à propriedade privada. Isso porque o eficiente funcionamento de tais institutos (empresa, contrato e propriedade) repercute diretamente nos interesses da sociedade, possuindo uma função ou finalidade social e, por via de consequência, integram o campo de atuação estatal. Daí se falar, pois, em função social da empresa, função social do contrato e função social da propriedade.<sup>11</sup>

Seguindo esse modo de pensar, Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto destaca, com propriedade, que a divisão “Direito Público e Direito Privado” perdeu densidade a partir do momento em que o Estado passou a intervir mais intensamente na economia, com vistas ao atendimento de determinados objetivos de interesse geral da sociedade, inclusive utilizando mecanismos jurídicos próprios das relações privadas, como os regimes contratual e empresarial (empresas públicas e sociedades de economia mista).<sup>12</sup>

<sup>10</sup> É o caso, por exemplo, da possibilidade constitucional de transação em matéria criminal (CRFB/88, art. 98, I). Na disciplina da proteção e defesa da concorrência, os instrumentos de negociação (acordos) entre o aparato estatal e os empresários e estruturas empresárias (Lei nº 12.529/2011, arts. 85 e 86).

<sup>11</sup> Neste sentido, por exemplo, as normas que disciplinam a organização e funcionamento das sociedades anônimas (Lei nº 6.404/76), que cuidam dos contratos de consumo (Lei nº 8.078/90) e do direito de propriedade nas cidades (Lei nº 10.257/2001), institutos — como dito — tipicamente privados, onde se percebe forte intervenção estatal, com vistas ao atendimento de interesses gerais e específicos da sociedade.

<sup>12</sup> MARQUES NETO. *Regulação estatal e interesses públicos*, p. 134-135.

Desse breve apanhado, portanto, em que pese boa parte da doutrina ainda proceder à distinção aludida,<sup>13</sup> já não se pode dizer, com segurança e praticidade, que determinada especialidade da ciência jurídica pertença ao denominado “Direito Público” ou ao “Direito Privado”, parecendo mais adequado falar que o direito econômico municipal é ramo especial do direito. A afirmação *supra* não significa dizer que o direito econômico municipal, tal como o direito econômico, de onde emana, seja um ramo *sui generis*,<sup>14</sup> mas tão somente um ramo especial e relevante, como tantos outros desdobramentos da ciência jurídica, como o direito ambiental, do consumidor, entre outros.

### 3.2 O direito econômico municipal como disciplina jurídica das atividades econômicas locais

Avançando, cabe dizer que o direito econômico municipal é ramo especial da ciência jurídica, visando a disciplina jurídica das atividades econômicas predominantemente locais (CRFB/88, art. 30, I), ou seja, as atividades econômicas executadas, como regra geral, nos limites territoriais do Município e atreladas aos interesses específicos do Município onde sejam desenvolvidas.

Neste contexto, é importante advertir que boa parte das normas jurídicas tem conteúdo econômico.<sup>15</sup> Não significa dizer, todavia, que sejam normas disciplinadoras da atuação do Município e da iniciativa privada no desenvolvimento das atividades econômicas locais. Assim, por exemplo, as normas do Código Civil brasileiro que cuidam da obrigação de prestar alimentos e das sucessões possuem conteúdo econômico, embora não traduzam nenhuma limitação da atuação municipal ou privada na economia.

No ponto, cabe rever brevemente o conceito de atividade econômica local, enquanto objeto de preocupação do direito econômico municipal. Sob a perspectiva da economia, em termos bastante amplos, consideram-se econômicas as atividades visando a produção, a distribuição, o fornecimento e consumo de bens e serviços colocados no mercado, com vistas ao desenvolvimento da sociedade e o justo lucro dos agentes que realizam tais atividades.<sup>16</sup> Assim, quando essas atividades econômicas forem desempenhadas no âmbito

<sup>13</sup> Ver, por todos, SUNDFELD. *Fundamentos de direito público*, p. 24-27.

<sup>14</sup> Entendendo ser um ramo *sui generis*, NUSDEO, Fábio. *Curso de economia: introdução ao direito econômico*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 205.

<sup>15</sup> Em sentido assemelhado, NUSDEO. *Curso de economia: introdução ao direito econômico*, p. 88.

<sup>16</sup> Em sentido semelhante, José Paschoal Rossetti (*Introdução à economia*, p. 33).

territorial municipal e estiverem atreladas ao predominante interesse local (CRFB/88, art. 30, I), estaremos diante de atividades econômicas locais, que devem ser disciplinadas pelo Município onde são desenvolvidas. É o caso, por exemplo, do transporte privado de pessoas executado no interior do Município, a atividade turística desenvolvida no território municipal e a reciclagem privada de resíduos (lixo).<sup>17</sup>

Em sentido contrário, não se estará diante de atividades econômicas locais quando a Constituição da República de 1988, tendo em vista a abrangência e relevância nacional ou regional das atividades econômicas de que se cuide, confira a sua disciplina à União Federal ou ao Estado-membro. Neste caso, não se estará diante de uma atividade predominantemente local, afastando, em princípio, a competência do Município para a sua disciplina, salvo em regime de cooperação com os entes federativos competentes, ou, ainda, na suplementação da legislação federal ou estadual, no que couber e naquilo em que a atividade econômica de interesse nacional ou regional afete especificamente a realidade municipal local (CRFB/88, art. 30, I e II). Essa realidade, embora seja comum, não é de fácil configuração e é casuística, mas se apresenta possível diante do caso concreto.

### **3.3 O direito econômico municipal como disciplina jurídica dos limites e possibilidades da intervenção do Município e atuação dos particulares na economia local**

Prosseguindo na análise do conceito, além de ramo especial da ciência jurídica, que se destina à disciplina das atividades econômicas locais, o direito econômico municipal tem a função primordial de fixar os limites e possibilidades da intervenção do Município e atuação dos particulares na economia local. Esses parâmetros normativos serão fixados por meio de um ordenamento jurídico econômico local, que constitui a denominada ordem econômica. As bases da ordem econômica, por seu turno, se encontram na Constituição da República (CRFB/88, arts. 170 e ss.), razão pela qual se pode falar numa ordem constitucional da economia ou Constituição econômica, como o conjunto normativo constitucional que disciplina e fixa as diretrizes gerais, os fins e os limites estatais e privados para o desenvolvimento das atividades econômicas.

---

<sup>17</sup> Sobre a gestão dos resíduos sólidos, vale conferir o tratamento econômico conferido pela Lei nº 12.305/2010, prevendo um conjunto de instrumentos voltados para o disciplinamento sustentável dos resíduos sólidos.



A respeito do tema, por todos, deve-se registrar os principais ensinamentos de Vital Moreira e J.J. Gomes Canotilho, que a doutrina pátria e estrangeira, de maneira ampla, avalizam.<sup>18</sup> Com efeito, para os renomados autores, integram o conceito de Constituição econômica o conjunto de normas constitucionais que organizam a economia, estabelecem os direitos fundamentais de natureza econômica, as principais normas de funcionamento do sistema econômico e os papéis reservados aos sujeitos econômicos, fixando as bases fundamentais da ordem jurídica e política em matéria econômica. Logo, há, no ordenamento jurídico pátrio, uma forte ordenação constitucional da economia, cujos valores, diretrizes, fins e normas limitadoras dos comportamentos econômicos — do Município e dos agentes econômicos privados — encontram um tratamento fundamental na Constituição da República, sendo correto falar na existência de uma Constituição econômica no ordenamento jurídico pátrio.

### **3.4 O direito econômico municipal como instrumento de efetivação dos objetivos gerais consagrados na Constituição da República de 1988 sob a ótica municipal**

Neste contexto, deve-se adicionar à ordenação constitucional da economia o marco regulatório estabelecido pelo próprio Município, a partir dos limites e possibilidades fixadas na matriz constitucional, de modo a revelar uma ordenação econômica local. Assim, o direito econômico municipal, enquanto ramo especial da ciência jurídica, que disciplina os limites e as possibilidades de atuação do Município e dos particulares no desenvolvimento das atividades econômicas locais, é, fundamentalmente, finalístico. Significa dizer, o direito econômico municipal só se justifica e se legitima se servir de instrumento normativo e sistemático, dotado de eficiência, para a concretização, em nível local, dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, sob a ótica municipal. Ou seja, e em especial, a busca do desenvolvimento e a redução das desigualdades sociais, com a erradicação da pobreza e da marginalização, sem preconceitos de qualquer natureza, num ambiente de solidariedade social, como objetiva a Constituição da República de 1988, contribuindo, portanto, para a construção de uma sociedade local livre, justa e solidária, tudo conforme estabelece o art. 3º da matriz constitucional. Esses objetivos serão concretizados por meio de políticas

<sup>18</sup> MOREIRA; CANOTILHO. *Constituição da República Portuguesa anotada*, p. 940-942. No Brasil, confira-se, por todos, TAVARES. *Direito constitucional econômico*, p. 71-84.

públicas municipais eficientes e legitimamente definidas pela sociedade local, que deve participar direta e indiretamente, de maneira organizada, dos processos de formação das decisões e escolhas públicas econômicas.

Sob a ótica do direito econômico municipal, merece destaque a disciplina dos resíduos sólidos, consoante o tratamento conferido pela Lei nacional do setor (Lei nº 12.305/2010). Com efeito, do exame da aludida normatividade se verifica a pretensão de concretização dos princípios da cidadania, da dignidade da pessoa humana e da valorização social do trabalho (CRFB/88, art. 1º, II, III e IV), intimamente conectados aos objetivos constitucionais aludidos, ao buscar melhores condições de vida e de desempenho de atividades econômicas produtivas para os agentes envolvidos na problemática questão da produção e destinação do lixo (Lei nº 12.305/2010, art. 3º, XII c/c art. 6º, IV c/c art. 7º, III). Esse intuito de sustentabilidade na produção e no consumo, com a concretização dos valores e objetivos constitucionais aludidos, se efetivará a partir da conscientização do cidadão, em especial, a respeito da importância dos resíduos sólidos enquanto bens econômicos e passivos ambientais de alta repercussão na qualidade de vida nas cidades e dos grupos sociais locais.

Na perspectiva do objetivo constitucional solidarista, sob a vertente do Município, merece relevo o tratamento da solidariedade socioeconômica, na disciplina dos resíduos sólidos, entre os diversos agentes, públicos e privados, empresariais e não empresariais, bem como os consumidores e usuários de serviços públicos em geral, prevendo-se um complexo conjunto de obrigações e responsabilidades compartilhadas na disciplina dos resíduos sólidos. Essa solidariedade deve se reforçar, sobretudo, pela circunstância fática de que todos — Poder Público, de todos os níveis federativos, e iniciativa privada, econômica e não econômica — são geradores de resíduos, razão pela qual, igualmente todos, devem se comprometer pelo equacionamento do problema pertinente à gestão dos resíduos sólidos (Lei nº 12.305/2010, art. 3º, IX).

É dizer, deve o direito econômico municipal, inspirado nas pautas de valores e objetivos previstos da Constituição da República brasileira, e sempre atento aos valores e objetivos da realidade municipal que busca disciplinar, fornecer instrumentos jurídicos que viabilizem a eficiência do relacionamento do Município e dos agentes econômicos privados na economia local. A eficiência nesse relacionamento, por seu turno, supõe a efetiva participação dos segmentos socioeconômicos locais na formulação e implementação de políticas públicas econômicas locais.

### 3.5 O Município como promotor da participação socioeconômica local

Neste sentido, não se pode jamais olvidar que o alcance dos objetivos gerais consagrados na Constituição da República de 1988, sob a ótica municipal, por meio dos instrumentos jurídicos inerentes ao direito econômico municipal, supõe a substancial participação dos segmentos socioeconômicos locais interessados na formulação e implementação de políticas públicas econômicas no Município (CRFB/88, p. ex, art. 1º, parágrafo único c/c art. 37, §3º). Em sede infraconstitucional, várias normas consagram a participação socioeconômica dos grupos interessados nos processos decisórios estatais, inclusive no âmbito do Município.<sup>19</sup>

É dizer, a ampla dicção normativa, constitucional e infraconstitucional, viabiliza que os Poderes Públicos, notadamente os Municípios, criem diversas modalidades processuais administrativas participativas, com vistas à legitimação, transparência, eficiência e economicidade das decisões públicas relevantes a serem adotadas. Assim, essas considerações, gerais e específicas, a respeito do princípio da participação se relevam ainda mais quando estivermos diante da formulação e implementação de políticas públicas econômicas efetivadas no âmbito do Município. Isso porque o aludido ente federativo se encontra mais próximo dos cidadãos<sup>20</sup> e grupos socioeconômicos intermédios, envolvidos fundamentalmente na realidade local, razão pela qual o processo participativo na definição de pautas econômicas, em sede municipal, pode se tornar mais legítimo, célere, transparente e eficiente, de acordo com o nível, a qualidade e

<sup>19</sup> Vale citar como exemplos de normas que consagram a participação dos agentes econômicos interessados nos processos decisórios estatais, a Lei nº 9.427/96, art. 4º, §3º; a Lei nº 9.472/97, art. 42; a Lei nº 9.478/97, art. 19; a Lei nº 9.784/99, arts. 31 a 35, e a LC nº 101/2000, arts. 48, 48-A, 73-A e 73-B.

<sup>20</sup> Destacando a importância da proximidade do munícipe da estrutura formal de poder local, para a concreção do princípio participativo, assevera Adriano Sant'Ana Pedra: "No Município o cidadão pode exercer de modo imediato a sua cidadania. É no local onde mora que o cidadão poderá iniciar um amplo processo de transformação, através da participação nas decisões que lhe afetam diretamente e no controle dos atos dos seus representantes locais. No espaço local apresentam-se as melhores condições para a participação popular, mormente em razão da maior possibilidade de identificação dos interesses comuns e dos meios para a sua realização. Neste contexto, uma boa maneira de dar efetividade à democracia participativa é começar pelos Municípios, que são os entes mais próximos da comunidade local e em contato direto com os cidadãos, viabilizando-se a participação jurídico-política dos cidadãos através do exercício de uma série de instrumentos presentes nosso próprio ordenamento jurídico". (PEDRA. Democracia participativa no município. In: FRAGA; SOUSA (Coord.). *Direito municipal contemporâneo: novas tendências*, p. 41-64).

a processualidade participativa organizada pelo Poder Público municipal, que deve se fundar, sempre, na possibilidade de diálogo.<sup>21</sup>

É certo que a efetividade do princípio da participação pode ensejar um agravo no tempo e no custo da decisão pública relevante, eventualmente sacrificando a própria eficiência e legitimidade da manifestação do Município. Da mesma maneira, a participação pode trazer outros efeitos negativos, como a captura pelo Município de grupos sociais, notadamente aqueles dotados de grande carga de hipossuficiência, o aumento da corrupção, com o favorecimento, pelo Município, de grupos econômicos mais fortes e estruturados, com maior poder de influência, a captura da Administração Pública municipal pelos agentes econômicos do mercado local, com a deficiência no planejamento econômico municipal,<sup>22</sup> entre outros efeitos.

Todavia, para atenuar ou mesmo evitar esses efeitos possíveis e indesejados, entra em cena o princípio da ponderação dos valores e interesses públicos em tensão, que se efetivará por meio de uma processualidade administrativa municipal, como dito, transparente, racional, célere e consensual, equalizadora das forças dos grupos sociais e econômicos locais, com maior ou menor poder de influência, de modo a alcançar a melhor solução para o caso concreto.<sup>23</sup>

Maria Paula Dallari Bucci, ao tratar do relacionamento entre o direito administrativo e as políticas públicas, em lições plenamente aplicáveis ao direito econômico municipal — que, como visto, cuida dos limites de atuação do Município e dos particulares na economia local — destaca, com propriedade, a

<sup>21</sup> Ressaltando a importância do diálogo entre os atores locais, vale conferir o entendimento do IBAM. *Manual do prefeito*, p. 134.

<sup>22</sup> Sobre o tema, consulte-se PEREZ. *A Administração Pública democrática: institutos de participação popular na Administração Pública*, p. 226-231.

<sup>23</sup> Sobre o tema, em sentido semelhante, BAPTISTA. *Transformações do direito administrativo*, p. 156-167. A propósito do relacionamento entre o processo administrativo como instrumento de aproximação democrática entre o Estado e os cidadãos, confira-se a lição de Odete Medauar: “[...] Mediante colaboração individual ou coletiva de sujeitos no processo administrativo, realiza-se aproximação entre Administração e cidadãos. Rompe-se, com isso, a idéia de Administração contraposta à sociedade; muda a perspectiva do cidadão visto em contínua posição de defesa contra o poder público que age de modo autoritário e unilateral; quebra-se a tradição de interesse público oposto a interesse privado. O processo administrativo estende as superfícies de contato entre sujeito público e sujeito privado, instrumentalizando, assim, as exigências pluralistas do contexto sócio-político do fim do século XX e a demanda de democracia na atuação administrativa. [...] Hoje o esquema processual representa um dos meios para que a vontade do administrador e a vontade dos administrados se encontrem na fase de decisão” (*A processualidade no direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 67-68). Ver, também OLIVEIRA. Participação administrativa. In: OSÓRIO; SOUTO (Coord.). *Direito administrativo: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto*, p. 401-427.

dimensão processual participativa dos programas governamentais voltados ao atendimento de interesses da sociedade, cujo resultado é a definição racional e coletiva das prioridades.<sup>24</sup> Do marco regulatório constitucional e infraconstitucional aludidos, bem se percebe que a participação popular, no relacionamento com o Município, deve ser incentivada, de modo a conferir efetiva transparência e legitimidade das decisões públicas relevantes em matéria econômica local.<sup>25</sup> Contudo, a participação da sociedade local deve ser ponderada com os demais valores e princípios que a própria sociedade, por meio da Constituição e das leis, entendeu como fundamentais ao alcance dos objetivos da República, sob a ótica municipal (CRFB/88, art. 3º c/c art. 30, I).

Neste caminho de ponderações de valores e interesses em jogo, deve o Município não só canalizar as pretensões em jogo, como mero ator da processualidade participativa, mas, sobretudo, fixar os interesses públicos socioeconômicos que devem ser atendidos na situação concreta, caso não haja um consenso entre os grupos sociais e econômicos envolvidos.<sup>26</sup>

Vale alertar, também, que a participação dos grupos sociais e econômicos locais diretamente interessados nos processos pertinentes à intervenção

<sup>24</sup> No magistério doutrinário da citada autora: “[...] A locução *conjunto de processos* conota os procedimentos coordenados pelo governo para a interação entre os sujeitos ou entre estes e a Administração, com o exercício do contraditório. No processo explicitam-se e contrapõem-se os direitos, deveres, ônus e faculdades dos vários interessados na atuação administrativa, além da própria Administração. [...] Para isso é necessário o conceito de processualidade e que este se abra em três momentos: o da formação, o da execução e o da avaliação. O primeiro momento é o da apresentação dos pressupostos técnicos e materiais, pela Administração ou pelos interessados, para confronto com outros pressupostos, de mesma natureza, trazidos pelas demais partes, cujos interesses sejam não-coincidentes com aqueles. O segundo momento compreende as medidas administrativas, financeiras e legais de implementação do programa. E finalmente o terceiro momento no processo de atuação da política pública é o da apreciação dos efeitos, sociais e jurídicos, novamente sob o prisma do contraditório, de cada uma das escolhas possíveis, em vista dos pressupostos apresentados. [...] Nesse sentido, o processo administrativo de formulação e execução das políticas públicas é também processo político, cuja legitimidade e cuja ‘qualidade decisória’, no sentido da clareza das prioridades e dos meios para realizá-las, estão na raiz direta do amadurecimento da participação democrática dos cidadãos” (BUCCI. *Direito administrativo e políticas públicas*, p. 264-269).

<sup>25</sup> Em sentido semelhante parece ser o entendimento do IBAM (*Manual do prefeito*, p. 16-17).

<sup>26</sup> Na abalizada lição de Patrícia Baptista: “[...] Para afastar o risco da monopolização da vontade administrativa por interesses corporativos é indispensável, antes de tudo, que a Administração não seja considerada apenas mais um dentre os participantes do processo. Ao contrário, mostra-se necessário que esteja em condições de ‘captar interesses públicos e de eventualmente impô-los’. Na verdade, à Administração Pública redirecionada para o momento participativo deve ser atribuído um papel atuante e interventor. Mais do que a simples mediação de interesses contrapostos, cabe-lhe garantir e estimular a atuação dos interesses menos organizados, assim como realizar uma filtragem adequada de todas as manifestações colhidas no processo participativo” (*Transformações do direito administrativo*, p. 164-165).

do Município na economia local só são legítimas e válidas se estiverem em conformidade com os demais valores e princípios integrantes do sistema constitucional. É dizer, o indispensável atendimento das necessidades sociais e econômicas dos grupos sociais locais, atreladas à concretização do princípio da dignidade da pessoa humana (CRFB/88, art. 1º, III), deve se dar com atenção aos demais valores, princípios e objetivos que a própria sociedade consagrou na Constituição da República de 1988. Logo, deve o Município, a partir de um juízo de ponderação dos interesses e valores em jogo, buscar uma solução otimizada, que garanta a eficiência da ordenação econômica local instituída, sem sacrifício dos demais valores, princípios e objetivos que a Constituição da República de 1988 busca tutelar. Registre-se, também, que a participação socioeconômica local, promovida pelo Poder Público municipal, tem como consequência inafastável o fortalecimento do papel do Município como promotor do desenvolvimento socioeconômico local, consoante se passa a demonstrar no item seguinte.

### 3.6 O Município como promotor do desenvolvimento socioeconômico local

Como visto, a participação dos agentes econômicos locais, na formulação e implementação das políticas públicas econômicas locais, por meio de processualidade administrativa organizada pelo Município, constitui relevante instrumento para o desenvolvimento social e econômico local (CRFB/88, art. 3º c/c art. 30, I). Assim, nessa linha de concretização, pelo Poder Público municipal, dos objetivos constitucionais gerais consagrados na Constituição da República de 1988, sob a ótica municipal, não se pode negar a responsabilidade e papel do Município enquanto promotor do desenvolvimento socioeconômico local.<sup>27 28</sup>

---

<sup>27</sup> Em sentido semelhante parece ser o entendimento do IBAM (*Manual do prefeito*, p. 133-145).

<sup>28</sup> No âmbito da economia, consoante nos ensina Fábio Nusdeo, faz-se a distinção entre desenvolvimento e crescimento. O desenvolvimento é o processo de ampliação econômica constante e autossustentável da renda *per capita* durante os anos, fundamentado em mudanças na estrutura da economia do país, constituindo modificação qualitativa. O crescimento é o aumento quantitativo do produto interno bruto e da renda *per capita*, sem alteração substancial da estrutura econômica do país, provocada, como regra, por um fator eventual, transitório ou aleatório. O contraponto do desenvolvimento é o subdesenvolvimento, que possui como características gerais a existência de baixa renda *per capita*, ou seja, aproximadamente, um décimo ou menos da média dos países desenvolvidos; a manifesta desproporcionalidade na distribuição de renda; altas taxas de natalidade e mortalidade; ineficiência do setor industrial; baixa produtividade da mão de obra; baixo padrão médio de consumo e de qualidade de vida, bem como ineficiência ou inexistência de instituições políticas democráticas (*Curso de economia: introdução ao direito econômico*, p. 345-361).

Como realça Diogo de Figueiredo Moreira Neto, o Estado contemporâneo tem como uma das suas mais relevantes missões estimular a sociedade ao progresso, auxiliando cada indivíduo e grupo social a maximizar as suas potencialidades de desenvolvimento.<sup>29 30</sup> Significa dizer, para que haja efetividade do princípio do desenvolvimento, no âmbito da economia municipal, é fundamental a sua realização prática e conjunta em todos os campos de preocupação constitucional mencionados, de modo que o desenvolvimento econômico do Município seja instrumento para o progresso dos indivíduos e dos grupos sociais locais,<sup>31</sup> em última análise, um mecanismo de concretização da cidadania.<sup>32</sup>

Assim, à luz do sistema decorrente da Constituição da República de 1988, o desenvolvimento econômico assume uma tríplice configuração, seja como princípio implícito da ordem econômica (CRFB/88, art. 170, *caput*), seja como objetivo fundamental da República (CRFB/88, art. 3º, I e II), seja, ainda, como direito fundamental do cidadão (CRFB/88, art. 5º, *caput* e §2º). Da mesma maneira, à luz do sistema constitucional, é inegável a existência de um interesse geral municipal no desenvolvimento socioeconômico local (CRFB/88, art. 3º c/c art. 30, I).

Sob outro prisma, o princípio em exame se traduz no dever estatal de garantir a participação dos cidadãos nos processos decisórios de desenvolvimento econômico, já que o indivíduo e os grupos sociais são os destinatários fundamentais das atividades desenvolvimentistas realizadas ou incentivadas pelo Poder Público. Daí a conexão, como visto anteriormente, entre o princípio em exame com o princípio da participação.

Bem por isso, Calixto Salomão Filho vê o desenvolvimento como processo de autoconhecimento da própria sociedade, que leve a maior inclusão social possível, onde todos os indivíduos conheçam as suas preferências e tenham iguais direitos de escolha no campo econômico (democracia econômica). Para

<sup>29</sup> Nesta sede, o princípio jurídico do desenvolvimento é analisado sob a perspectiva econômica. Todavia, é importante ressaltar que ele desdobra-se, no plano da realidade e, na matriz constitucional, em diversificados campos, em especial, o político (p. ex, CRFB/88, 1º, parágrafo único), o social (p. ex, CRFB/88, art. 203), o cultural (p. ex, CRFB/88, art. 205) e o tecnológico (p. ex, CRFB/88, art. 218), cuja abordagem extrapolaria os limites deste trabalho (MOREIRA NETO. *Curso de direito administrativo*, p. 523). Frise-se que os setores mencionados não se confundem com o econômico, mas integram o conteúdo interdisciplinar do princípio do desenvolvimento, o que deve ser levado em consideração na sua interpretação e aplicação.

<sup>30</sup> Destacando a abrangência da ideia de desenvolvimento, confira-se RISTER. *Direito ao desenvolvimento: antecedentes, significados e conseqüências*, p. 56.

<sup>31</sup> Em sentido semelhante, TAVARES. *Direito constitucional econômico*, p. 65-134.

<sup>32</sup> Relacionando o desenvolvimento econômico à cidadania, confira-se ALMEIDA. *Direito constitucional econômico: elementos para um direito econômico brasileiro de alteridade*, p. 122.

tanto, sustenta o autor a necessidade de incentivo ao conhecimento econômico, onde o Poder Público exerce papel relevante. Esse fomento ao desenvolvimento pressupõe a efetiva redistribuição de renda, a difusão do poder econômico e político por toda a sociedade local e a cooperação econômica entre os indivíduos e grupos sociais, superando-se o individualismo econômico exagerado.<sup>33</sup> Não custa lembrar que o desenvolvimento deve ser sustentável, contínuo e intergeracional, pois que se cuida de uma meta permanente da sociedade e do Poder Público.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> SALOMÃO FILHO. Regulação e desenvolvimento. In: SALOMÃO FILHO (Coord.). *Regulação e desenvolvimento*, p. 29-63. Confira-se, ainda, do mesmo autor, abordando a temática do desenvolvimento, artigo intitulado “Direito como instrumento de transformação social e econômica”, publicado na *Revista de Direito Público da Economia – RDPE* (p. 16-44).

<sup>34</sup> Como exemplo, cite-se a Lei Nacional de Parcerias Público-Privadas (PPPs), também aplicável ao Município, que previu como diretrizes para os contratos administrativos das parcerias a necessária sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos (Lei nº 11.079/2004, art. 4º, VII). No mesmo contexto, a Lei nº 12.305/2010, que constitui o novo marco regulatório nacional dos resíduos sólidos. Destarte, a nova normatividade visa concretizar o princípio do desenvolvimento socioeconômico, com a redução da pobreza, da marginalização e da promoção do bem de todos, nos diversos níveis federativos de poder, a partir da elevação da qualidade de vida dos cidadãos, em virtude de medidas voltadas para a produção e consumo de bens e serviços, em níveis sustentáveis. É dizer, respeitando-se a saúde dos consumidores e usuários dos serviços públicos e o meio ambiente, tudo a partir da adequada disciplina dos resíduos sólidos. Assim, em diretriz principiológica direcionada a todos os atores envolvidos, inclusive o Município, consagrou-se o desenvolvimento sustentável e a ecoeficiência, “mediante a compatibilização entre o fornecimento, a preços competitivos, de bens e serviços qualificados que satisfaçam as necessidades humanas e tragam qualidade de vida e a redução do impacto ambiental e do consumo de recursos naturais a um nível, no mínimo, equivalente à capacidade de sustentação estimada do planeta” (Lei nº 12.305/2010, art. 6º, IV e V). Na análise da principiologia inerente ao tratamento dos resíduos sólidos, bem se percebe a relevância socioeconômica do aludido sistema, de modo a instrumentalizar o Município para a intervenção econômica no setor, visando o atendimento de diversificados interesses locais que a norma visa tutelar. Assim, entre os princípios setoriais previstos na normatividade em destaque, merecem realce, sob a ótica da responsabilidade dos agentes econômicos privados, a enfatizar a função social da atividade empresarial, os princípios jurídicos da prevenção e da precaução; do poluidor-pagador e do protetor-recebedor. Sob a perspectiva tanto do Poder Público quanto das sociedades empresárias privadas e demais entidades privadas intermédias, de finalidade não econômica, a necessidade de todas as condutas, públicas e privadas, conferirem uma visão sistêmica às suas respectivas ações e iniciativas, considerando “as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública”. Da mesma maneira, em diretriz principiológica direcionada a todos os atores envolvidos, o desenvolvimento sustentável e a ecoeficiência, “mediante a compatibilização entre o fornecimento, a preços competitivos, de bens e serviços qualificados que satisfaçam as necessidades humanas e tragam qualidade de vida e a redução do impacto ambiental e do consumo de recursos naturais a um nível, no mínimo, equivalente à capacidade de sustentação estimada do planeta”. No mesmo contexto, a obrigação de “cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade”, assim como a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos. É de se frisar que todo esse contexto principiológico parte da consideração



Nada obstante, registre-se, ainda, que uma das principais questões envolvendo o princípio do desenvolvimento é a sua efetividade, ou seja, como e em que medida garantir e exigir a sua concretização no plano da realidade, seja por meio da participação direta da sociedade, seja pelo controle da atuação administrativa estatal pelo Poder Judiciário. Destarte, embora se esteja diante da atividade tipicamente administrativa do Poder Público no campo do ordenamento econômico, onde há expressiva margem de valoração pela Administração Pública, a concretização do princípio do desenvolvimento deve observar os parâmetros constitucionais, em especial, a razoabilidade, a eficiência e a economicidade das medidas adotadas. Nesses casos, o Poder Judiciário poderá ser chamado ao controle da atividade administrativa, de modo a verificar a conformação da intervenção estatal desenvolvimentista com os parâmetros mencionados.<sup>35</sup>

Embora o princípio em tela comporte uma grande amplitude interpretativa e integrativa, por parte das diversas Administrações Públicas, a pauta objetiva de valores a serem alcançados pelo desenvolvimento já está definida na Constituição da República, inclusive como resultado da ponderação com outros princípios expressa ou implicitamente previstos no sistema constitucional, sempre num ambiente de segurança jurídica.<sup>36</sup> Desse modo, não poderá o Município atentar contra a referida matriz de valores ao argumento de promoção do desenvolvimento econômico local, que deve ser sustentável, tal como preconizado, também, pela matriz constitucional.<sup>37</sup>

---

normativa no sentido da natureza de bem econômico do resíduo sólido, de “valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania”, da necessidade de respeito às diversidades locais (assimetria), da razoabilidade e proporcionalidade socioeconômica das medidas adotadas e, também, do direito de participação, informação e controle social por parte da sociedade como um todo, inclusive, por intermédio dos diversos grupos intermédios interessados (Lei nº 12.305/2010, art. 6º, I a XI). Para a efetividade da norma, será importante que, sob as luzes do federalismo econômico, de natureza cooperativa e assimétrica, a União e os Estados auxiliem a estruturação do Município para a regulação econômica do setor, sob pena de comprometimento da eficácia do marco regulatório em exame.

<sup>35</sup> Ademais, um dos mecanismos adequados para a busca da efetividade do princípio do desenvolvimento, sem prejuízo de outros, é a utilização da técnica de fomento econômico, em que o Poder Público premiará e incentivará os agentes econômicos privados a realizarem o seu programa de desenvolvimento nacional, regional ou local, conforme o âmbito de ação da Administração Pública interventora na economia. A técnica de fomento econômico municipal, pela relevância, não será abordada na presente sede.

<sup>36</sup> Fazendo a relação entre o desenvolvimento econômico e a segurança jurídica, confira-se CAMARGO. *Direito econômico, direito internacional e direitos humanos*, p. 20.

<sup>37</sup> O princípio da sustentabilidade, consoante o abalizado magistério doutrinário de Juarez Freitas, ostenta as seguintes características centrais: (i) é princípio de natureza constitucional (CRFB/88,

Assim, por exemplo, não poderia o Município, sob o pretexto de concretizar o princípio do desenvolvimento, instituir uma nova ordem jurídica econômica sem observar as bases dos negócios jurídicos anteriores validamente firmados com agentes econômicos privados, que acreditaram e aderiram ao programa governamental local então vigente. Destarte, vale lembrar que o E. STF já decidiu pela necessidade de ponderação entre as exigências decorrentes do princípio do desenvolvimento econômico sustentável<sup>38</sup> e outros valores e princípios

art. 3º, II c/c art. 5º, §2º c/c art. 170, VI c/c art. 225); (ii) no sentido eficaz: (ii.1) desfruta de imediata eficácia conformadora, vinculante e irradiante por todo o ordenamento infraconstitucional, dirigida a todos os núcleos orgânicos de Poder da República, notadamente em relação à formulação e implementação das políticas públicas e privadas, com imposições imediatas de obrigações ao Estado e aos particulares, devendo a sua aplicabilidade ser exigida desde logo, em todo o atuar da Administração Pública; (ii.2) também possui eficácia interpretativa das normas, atos e condutas do Estado e dos particulares; (ii.3) ostenta também eficácia negativa, no sentido de paralisação das políticas públicas e privadas não sustentáveis, com a plena sindicabilidade junto ao Poder Judiciário, de modo que as omissões da Administração Pública possam ser sanadas por determinação judicial no controle da efetividade do princípio da sustentabilidade; (iii) está densificado em diversas normas infraconstitucionais, inclusive, com especial realce para o presente exame, na Lei nº 8.666/93, art. 3º; (iv) impõe a reformulação e releitura de todo o ordenamento jurídico; (v) impõe a proteção dos direitos fundamentais das gerações futuras, inclusive o direito fundamental à boa administração pública sustentável; (vi) impõe a releitura da discricionariedade administrativa, que também deve ser limitada pelo princípio da sustentabilidade, de modo que a escolha da Administração Pública só será válida e legítima se levar em conta e não contrariar o princípio constitucional sustentabilidade; (vii) impõe a configuração de um poder dever do administrador público de implementação prática — efetividade — do princípio constitucional da sustentabilidade; (viii) impõe a necessidade de instituição de uma processualidade administrativa, objetiva e participativa, para a definição, formulação, implementação e controle de políticas públicas fundadas no princípio constitucional da sustentabilidade; e (ix) a sua realização prática deve ser obtida a partir da ponderação do princípio do desenvolvimento econômico e social e do princípio da preservação do meio ambiente para as próprias gerações, além do compromisso com a justiça intergeracional. Neste sentido, destacando os elementos nucleares para o conceito de sustentabilidade, confira-se FREITAS. *Sustentabilidade*: direito ao futuro, p. 41.

<sup>38</sup> No tema, vale conferir o conceito desenvolvimento sustentável, na perspectiva do meio ambiente, oferecido por Paulo Henrique Amaral: “Desenvolvimento sustentável é aquele que assegura as necessidades da presente geração sem comprometer a capacidade das gerações futuras de resolver suas próprias necessidades. A presente geração tem o dever de deixar para as futuras gerações um meio ambiente igual ou melhor do que aquele que herdou da geração anterior. Constata-se da leitura do art. 225 da CF/1988 que a futura geração possui o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, além de constituir também em uma justiça intergeracional, pois essa futura geração precisa de um meio ambiente saudável para atender suas necessidades. Interessante ressaltar que a forma de transmissão desse direito (meio ambiente ecologicamente equilibrado) da presente para a futura geração se assemelha à transmissão do patrimônio, por ter que guardar as mesmas características herdadas. [...] Assim, além de qualquer processo econômico ter que combinar desenvolvimento econômico com proteção ambiental, surge nesse contexto o compromisso de a presente geração transmitir para a geração futura um meio ambiente igual ou melhor do que aquele que herdou” (AMARAL. *Função socioambiental*

constitucionais relevantes, entre eles o meio ambiente, de modo a conformar e equilibrar, no plano da realidade, as exigências da economia e da ecologia.<sup>39</sup>

Esse equilíbrio sistêmico, por certo, é que proporcionará o tão desejado progresso, de modo que o Município possa, então, dar cumprimento ao seu objetivo constitucional fundamental de garantir o desenvolvimento local (CRFB/88, art. 3º, II c/c art. 30, I). Cuida-se, pois, no magistério de Hely Lopes Meirelles, da atividade do Município de propulsão do desenvolvimento municipal.<sup>40</sup>

Neste contexto, vale registrar, também, na mesma linha de busca da efetividade do princípio da participação, antes examinado, que a concretude do desenvolvimento socioeconômico local passa, necessariamente, pelo desenvolvimento do indivíduo e dos grupos locais, o que só ocorrerá, fundamentalmente, por meio da informação e da educação adequadas no âmbito municipal, o que também reforça o papel do Município na promoção do desenvolvimento social e econômico local, enquanto perspectiva fundamental do direito econômico municipal.

Definido o conceito e objeto do direito econômico municipal, cabe dizer que essa atuação do Município na economia local só se apresenta juridicamente possível em razão da autonomia constitucional conferida ao Município, consoante se passa a explicitar no item seguinte.

#### **4 O Município como entidade política dotada de autonomia constitucional decorrente do modelo de federalismo brasileiro**

Como se sabe, o Município constitui pessoa jurídica de direito público interno, consoante se infere da Constituição da República de 1988 e do Código

---

da cidade. In: FRAGA; SOUSA (Coord.). *Direito municipal contemporâneo: novas tendências*, p. 231-272).

<sup>39</sup> Confira-se o decidido na ADI nº 3.540-MC, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 1º.09.05. DJ, 03 fev. 2006, merecendo destaque o seguinte trecho: “[...] A questão do desenvolvimento nacional (CF, art. 3º, II) e a necessidade de preservação da integridade do meio ambiente (CF, art. 225): O princípio do desenvolvimento sustentável como fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia. O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações”.

<sup>40</sup> MEIRELLES. *Direito municipal brasileiro*, p. 383-387.

Civil brasileiro (CRFB/88, art. 1º c/c art. 18 c/c CCB/2002, art. 41, III). Significa dizer que ele tem personalidade jurídica, tendo capacidade para praticar atos jurídicos. Assim, na prática dos seus atos e nas suas relações jurídicas, o Município, como regra, atua com base num regime jurídico especializado, que é o regime predominantemente público, voltado para o atendimento de interesses públicos municipais, diferente do regime do Direito comum, aplicável aos cidadãos e pessoas jurídicas regidos, em regra, pelo Direito Civil. Essa personalidade jurídica também lhe atribui significativa autonomia política, financeira e administrativa, para a efetivação e concretização dos interesses públicos municipais, genericamente demarcados pela Constituição da República de 1988, e deve ser respeitada pelos demais entes políticos da federação (CRFB/88, art. 34, VII, “c” c/c art. 35),<sup>41</sup> como será visto adiante.

Neste passo, não custa lembrar que a autonomia política municipal significa a possibilidade de o Município, no seu respectivo território,<sup>42</sup> por meio da sociedade local, eleger seus próprios agentes políticos, ou seja, o Chefe do Poder Executivo Municipal e os Vereadores, representantes dos munícipes no Poder Legislativo local (CRFB/88, art. 18 c/c art. 29). Abrange, também, a possibilidade de editar as suas próprias leis. Neste contexto, o Egrégio Supremo Tribunal Federal já entendeu que viola a autonomia política e legislativa municipal a previsão constante de Constituição Estadual dispondo sobre a sucessão dos cargos de Prefeito e Vice-Prefeito em caso de vacância, pois que a matéria se insere no predominante interesse local, devendo ser disciplinada por lei municipal.<sup>43</sup> Da mesma maneira, em matéria de autonomia legislativa, o E. STF já assentou que os parâmetros normativos a serem observados para a elaboração da lei orgânica municipal são aqueles fixados diretamente pela matriz

<sup>41</sup> Sobre o tema, confira-se BONAVIDES. *Curso de direito constitucional*, p. 311-326.

<sup>42</sup> Em matéria de autonomia territorial do Município, há expressiva e recente jurisprudência do E. STF sobre a temática. Com efeito, a Suprema Corte já averbou que a alteração dos limites territoriais do Município deve observar o devido processo legal constitucionalmente estabelecido (CRFB/88, art. 18, §4º). Neste contexto, confira-se a ADI nº 2.921/RJ, Rel. Min. Carlos Britto, 21.02.2008. *Informativo de Jurisprudência do STF*. Todavia, o E. STF vem mantendo os efeitos e as situações consolidadas em razão de modificações territoriais dos Municípios que não tenham observado o devido processo legal constitucionalmente estabelecido, de modo a prestigiar a segurança das relações jurídicas. No ponto, veja-se a ADI nº 3.682/MS, Rel. Min. Gilmar Mendes. *Informativo de Jurisprudência do STF*. Ver, também, a ADI nº 3.689/PA, Rel. Min. Eros Grau, j. em 15.03.2007. *Informativo de Jurisprudência do STF* e ADI nº 3.615/PB, Rel. Min. Ellen Gracie, j. em 30.08.2006. *Informativo de Jurisprudência do STF*. A propósito do tema, cite-se, também, a EC nº 57/2008, que pretendeu convalidar as situações jurídicas irregulares na criação dos Municípios.

<sup>43</sup> Confira-se o decidido na ADI nº 3.549, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 17.09.07. *DJ*, 31 out. 2007.

constitucional, sendo vedado à Constituição estadual agravar ou abrandar o regime jurídico referente à auto-organização municipal, salvo quando a própria Constituição da República assim dispuser.<sup>44</sup>

A autonomia financeira, por seu turno, significa a previsão constitucional de um conjunto de receitas próprias dos Municípios, notadamente aquelas de natureza tributária, com a finalidade fundamental de realizar as suas tarefas demarcadas na Constituição da República (CRFB/88, art. 30, III). Nada obstante, o E. STF já entendeu que o enquadramento de determinada entidade como assistencial, no âmbito da União Federal, como regra, conduz à plausibilidade da tese jurídica de imunidade tributária em relação ao ISS e ao IPTU.<sup>45</sup>

A autonomia administrativa, em apertada síntese, traduz o poder e a obrigação dos Municípios de exercerem eficientemente as suas atividades administrativas, em quaisquer dos setores da sua atuação, ou seja, no poder de polícia municipal, na prestação dos serviços públicos municipais, no ordenamento econômico municipal e no ordenamento social municipal (CRFB/88, art. 30, V, VI e VII).<sup>46</sup> A consideração é relevante, sobretudo, na medida em que o presente estudo pretende examinar os limites e possibilidades da intervenção do Município na respectiva economia local.

Cabe lembrar, também, que a autonomia municipal não significa um Poder Público municipal ilimitado e deve se desenvolver à luz do sistema federativo econômico brasileiro, cujas características centrais passa-se a destacar no item seguinte.

## 5 O federalismo econômico brasileiro, cooperativo e assimétrico, e a posição constitucional dos Municípios

Como se sabe, a República brasileira adotou como princípio constitucional estruturante, insuprimível via Emenda à Constituição, o federalismo (CRFB/88,

<sup>44</sup> No ponto, confira-se o decido na ADI nº 2.112-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. em 11.05.00.

<sup>45</sup> Confira-se o decido na AC nº 1.864 QO/RS, Rel. Min. Gilmar Mendes, 26.02.2008. *Informativo de Jurisprudência do STF*. Ver, também, o decidido no RE nº 325822/SP. DJU e AI nº 481.586 AgR/MG. DJU.

<sup>46</sup> Essa forma de conceber as atividades administrativas do Estado, por nós adotada, é proposta por Marcos Juruena Villela Souto (*Direito administrativo da economia*), a partir da concepção originária desenvolvida por Diogo de Figueiredo Moreira Neto (*Curso de direito administrativo*), que agrupa as atividades administrativas do Estado em 5 (cinco) categorias básicas, a saber: a polícia administrativa, a prestação dos serviços públicos, o ordenamento econômico, o ordenamento social e o fomento. Nada obstante, na linha sustentada pelo primeiro autor, parece-nos que o fomento está inserido tanto na atividade de ordenamento econômico quanto naquela de ordenamento social, não constituindo, assim, autônoma categoria de atuação administrativa estatal.

arts. 1º, *caput*, 18, *caput*, e 60, §4º, I), que pode ser sintetizado na autonomia política, financeira e administrativa existente entre os diversos entes políticos da federação, submetidos a um poder central soberano. Essa autonomia conferida aos entes políticos da federação constitui o relevante instrumental trazido pela Constituição da República de 1988 para que as diversas entidades federativas possam promover, em conjunto e separadamente, o desenvolvimento socioeconômico local, regional e nacional, de acordo com os seus respectivos interesses e, sempre, de maneira sustentável. Daí se falar, pois, em federalismo econômico, como o conjunto de arranjos constitucionais e legais postos à disposição dos entes federativos para a promoção do desenvolvimento socioeconômico sustentável, nos seus diversos e específicos níveis de atuação.

No ponto, cabe revisitar algumas noções fundamentais acerca do princípio federativo, à luz da expressiva doutrina brasileira que se dedicou ao estudo da temática. Neste contexto, desde logo, é pertinente a advertência de Luís Roberto Barroso, ao lecionar que as relações federativas travadas entre a União, Estados-membros e Municípios são fundadas no desempenho legítimo das funções próprias de cada ente político fixadas na Constituição da República de 1988 e não com base na hierarquia.<sup>47</sup> Assim, segundo ensina José Afonso da Silva, a Carta Constitucional brasileira de 1988 estabeleceu um sistema de repartição de competências, próprio do princípio federativo, cuja finalidade é a busca do equilíbrio nas relações firmadas entre a União, os Estados-membros e os Municípios.<sup>48</sup> Neste contexto, a existência da federação supõe, como averba Diogo de Figueiredo Moreira Neto, uma nítida partilha de competências entre os entes federativos, com vistas a esclarecer cabalmente as competências do Poder Central, dos Estados-membros e dos Municípios.<sup>49</sup>

Nada obstante, é certo que a autonomia constitucional conferida aos entes políticos da federação brasileira não afasta a dinâmica do princípio federativo, impulsionada pelas constantes e crescentes mutações da sociedade e do próprio Estado. Destarte, como leciona Luís Roberto Barroso, em trabalho monográfico desenvolvido antes mesmo da atual Constituição da República brasileira, entre os fatores que condicionaram a evolução do federalismo brasileiro, merece destaque a imensidão geográfica do território nacional e a

<sup>47</sup> BARROSO. A derrota da federação: o colapso financeiro dos Estados e Municípios. In: BARROSO. *Temas de direito constitucional*, p. 141-151.

<sup>48</sup> SILVA. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 106.

<sup>49</sup> MOREIRA NETO. *Curso de direito administrativo*, p. 36.

diversidade de condições regionais, impondo, no plano da realidade dos fatos, a necessidade de descentralização do comando, com a criação de governos locais.<sup>50</sup>

Sob o ponto de vista teleológico, o federalismo, segundo Diogo de Figueiredo Moreira Neto, foi idealizado para atenuar os perigos decorrentes da concentração de poderes num único ente político e para adaptar o seu exercício às peculiaridades locais.<sup>51</sup> Além dos aspectos mencionados, o federalismo brasileiro se caracteriza por uma crescente tendência à cooperação entre os diversos entes políticos, daí se falar em federalismo cooperativo, cujas notas essenciais passam a ser destacadas.

Desde logo, vale frisar que a ideia de federalismo no Brasil está conectada ao princípio cooperativo, que deve presidir as relações de coordenação existentes entre os diversos entes políticos da federação brasileira. Como averba Afonso Arinos de Melo Franco, é a necessidade de valorização da ideia de coordenação, ao invés da subordinação, no relacionamento entre organismos complexos, que impulsiona originariamente o princípio federativo. Isso porque a coordenação se afina com o postulado da liberdade, ao passo que a centralização leva à subordinação, razão pela qual a federação se caracteriza como o sistema de equilíbrio e interação de diversificados fatos de natureza social, econômica, étnica, geográfica e histórica, sendo o impulso da articulação o próprio federalismo.<sup>52</sup>

Destarte, o federalismo cooperativo é uma fórmula política e jurídica em permanente construção, o que levou Augusto Zimmermann a afirmar que o seu conteúdo não apresenta limites bem definidos em relação à distribuição de competências entre os diversos níveis federativos, embora se possa identificar um objetivo explícito, ou seja, a livre cooperação.<sup>53</sup> Assim, a cooperação se apresenta extremamente relevante para que a República Federativa do Brasil se constitua em sociedade livre, justa e solidária, seja viável o desenvolvimento nacional, com a erradicação da pobreza e da marginalização, alcançando-se o bem-estar de todos, em última análise, para que se atinjam os seus objetivos constitucionais fundamentais (CRFB/88, art. 3º).

Neste contexto, pode-se dizer que a Constituição da República de 1988 estabeleceu as bases normativas necessárias para a efetivação do federalismo cooperativo, valendo realçar as suas mais significativas previsões, sob a ótica do

<sup>50</sup> BARROSO. *Direito constitucional brasileiro: o problema da federação*, p. 9.

<sup>51</sup> MOREIRA NETO. *Curso de direito administrativo*, p. 37.

<sup>52</sup> MELLO. *Curso de direito constitucional brasileiro*, p. 138-139.

<sup>53</sup> ZIMMERMANN. *Curso de direito constitucional*, p. 391.

direito econômico municipal. Com efeito, fixou-se, desde logo, a vedação, dirigida a todos os entes federativos, de estabelecimento de distinções ou preferências econômicas entre brasileiros que se encontrem em igualdade de condições fáticas e jurídicas (CRFB/88, art. 19, III). A norma reforça a possibilidade de competição entre os diversos agentes econômicos, nos variados mercados, viabilizando a eficácia do princípio da livre concorrência, com a respectiva melhoria, em termos quantitativos e qualitativos, dos bens e serviços inseridos nos mercados de consumo, em benefício do próprio consumidor (CRFB/88, art. 170, IV e V).

Adiante, entre as competências federais, merecem destaque: (i) aquelas no campo da polícia administrativa da economia (CRFB/88, p. ex, art. 21, VI, VII e VIII); (ii) em matéria de planejamento econômico (CRFB/88, p. ex, art. 21, IX e XVIII); (iii) na gestão de serviços públicos econômicos (CRFB/88, art. 21, X, XI, XII, "a", "b", "c", "d", "e", "f"); (iii) na instituição de monopólios (CRFB/88, art. 21, XIII, "a" e "b" c/c art. 177); (iv) o amplo campo de competências legislativas privativas relacionadas à economia (CRFB/88, art. 22, I a XII, XVI, XIX, XX, XXVI e parágrafo único); e (v) o expressivo espaço para o exercício de competências administrativas federais, embora comuns aos Municípios (CRFB/88, art. 23, IX e X).

Frise-se que a Constituição da República de 1988 também previu a necessidade de lei complementar fixando as normas para a cooperação entre as mencionadas entidades políticas, com vistas ao desenvolvimento nacional (CRFB/88, art. 23, VI a XI e parágrafo único).

Em sede de competência legislativa concorrente dos entes federativos, a possibilidade de legislar sobre o Direito Econômico, além da disciplina do Direito Tributário, Direito Financeiro e Direito Urbanístico. Ademais, o tratamento legislativo do orçamento, das juntas comerciais, da produção e do consumo. Em matéria ambiental, a disciplina jurídica das florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo, dos recursos naturais, da proteção do meio ambiente e controle da poluição, além da responsabilidade por dano ao meio ambiente e ao consumidor (CRFB/88, art. 24, I a VI e VIII). Neste contexto, não custa lembrar que, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais, sendo certo que a citada atribuição normativa não exclui a competência suplementar dos Estados-membros. Além disso, inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados-membros exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. Nada obstante, a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (CRFB/88, art. 24, §§1º a 4º).



Prosseguindo nas considerações, estabeleceu-se a possibilidade de instituição, pelos Estados, nos termos fixados em lei complementar, de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, com vistas à integração federativa na organização, planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (CRFB/88, art. 25, §3º).

Aos Municípios, a disciplina jurídica dos assuntos de predominante interesse local, suplementando a legislação federal e estadual, no que couber, aplicando suas rendas e gerindo os serviços públicos econômicos próprios, tudo num contexto de possibilidades de parcerias cooperativas com os demais entes da federação (CRFB/88, art. 30, I, II, III e V).

Em matéria de administração pública tributária, previu-se a atuação integrada dos entes políticos da federação, inclusive com o compartilhamento de cadastros e informações, na forma de lei ou convênio (CRFB/88, art. 37, XXII). Mais adiante, fixou-se a possibilidade de articulação da União Federal num mesmo complexo geográfico, econômico e social, visando o desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais e sociais, trazendo implicitamente um amplo campo de parcerias cooperativas com os Estados e Municípios (CRFB/88, art. 43).<sup>54</sup>

Novamente no campo da tributação, estabeleceu-se a possibilidade de instituição, nos termos de lei complementar, de um regime único de arrecadação dos tributos e contribuições da União, dos Estados e Municípios, com recolhimentos unificados e centralizados, assegurada a distribuição imediata dos recursos pertinentes a cada ente, prevendo-se, ainda, um cadastro nacional único de contribuintes (CRFB/88, art. 146, parágrafo único, incisos I a IV). A esse conjunto normativo relevante para a ordenação econômica brasileira, some-se a disciplina constitucional da repartição de receitas entre os entes federativos, viabilizadora, em larga escala, das intervenções estaduais e municipais nas suas respectivas economias (CRFB/88, arts. 157 a 162).

Na ordenação constitucional setorial da economia, cite-se o tratamento jurídico diferenciado às pequenas sociedades empresárias, bem como o fomento

<sup>54</sup> Dando concretude ao disposto na norma constitucional mencionada, vale conferir a disciplina da LC nº 129/2009, ao instituir, sob a forma de autarquia, a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) com a finalidade de promover o desenvolvimento regional de forma includente e sustentável, bem como a integração competitiva da base produtiva regional e local na economia nacional e internacional (LC nº 129/2009, art. 3º). Também merece destaque a previsão de elaboração de planos de desenvolvimento da região articulados com os respectivos planos municipais (LC nº 129/2009, art. 4º).

ao turismo como fator de desenvolvimento socioeconômico, oportunizando-se um amplo arranjo de parcerias entre os entes federativos (CRFB/88, arts. 179 e 180). Também merece destaque a possibilidade de intervenção econômica do Município na propriedade local, seja por meio do planejamento eficiente para o desenvolvimento socioeconômico da cidade, seja por meio da adequada ordenação econômica na utilização da propriedade situada no território municipal, de modo que a propriedade e a cidade como um todo cumpram as suas funções sociais urbanas,<sup>55</sup> abrangendo, neste amplo contexto, o oferecimento de condições para o desenvolvimento socioeconômico digno da pessoa humana (CRFB/88, art. 30, VIII c/c art. 182).<sup>56</sup>

Da mesma forma, a possibilidade de atuação compartilhada dos entes federativos na promoção, proteção e defesa do meio ambiente, enquanto bem jurídico afetado diretamente pelo desempenho das atividades econômicas, em todos os níveis da federação, a revelar, sob a ótica do Município, a importância de se assegurar o cumprimento da função econômica e socioambiental da propriedade urbana<sup>57</sup> e da cidade<sup>58</sup> (CRFB/88, art. 225).

<sup>55</sup> A propósito do relacionamento entre a propriedade urbana e as políticas de desenvolvimento urbano, confira-se CARVALHO FILHO. Propriedade, política urbana e Constituição. In: FRAGA; SOUSA (Coord.). *Direito municipal contemporâneo: novas tendências*, p. 209-229.

<sup>56</sup> Fazendo o necessário relacionamento entre o desenvolvimento da pessoa humana e o desenvolvimento urbano, como formas de promoção e efetivação da garantia de bem-estar do cidadão na cidade, assevera, com propriedade, Patrícia Marques Gazola: "O enfrentamento dos problemas urbanos demanda a elaboração de projetos de intervenção integrados com ações que objetivem o atendimento de todas as necessidades básicas humanas. Diante da responsabilidade comum, faz-se necessário que este projeto seja elaborado e executado mediante cooperação entre todos os entes federativos. O direito à cidade é um desafio e uma obrigação de todos que buscam a construção de uma sociedade mais justa, mediante a concretização dos direitos fundamentais de forma integrada. Não há como se promover o desenvolvimento urbano sem assegurar o igualitário desenvolvimento humano" (GAZOLA. O papel dos municípios na concretização dos direitos fundamentais. In: FRAGA; SOUSA (Coord.). *Direito municipal contemporâneo: novas tendências*, p. 15-37).

<sup>57</sup> Demarcando a função socioambiental da propriedade urbana, assevera Paulo Henrique Amaral: "A funcionalidade socioambiental da propriedade urbana deve se concretizar dentro de políticas urbanas que atendam ao bem-estar social de todos e que vivenciam a justiça urbana. Essa justiça é realizada pelo acesso de todos ao atendimento de suas necessidades básicas; promoção de melhor acesso a infraestrutura urbana existente; democratização do acesso à terra e à habitação; regularização dos assentamentos informais; universalizar o acesso aos recursos naturais e ao meio ambiente urbano sadio, bem como combater a especulação imobiliária. A função social e ambiental da propriedade urbana ultrapassa as limitações ao direito de propriedade e impõe ao seu proprietário o dever de atender ao princípio da dignidade da pessoa e da proteção ambiental" (AMARAL. Função socioambiental da cidade. In: FRAGA; SOUSA (Coord.). *Direito municipal contemporâneo: novas tendências*, p. 231-272).

<sup>58</sup> A respeito da função socioambiental da cidade, no seu aspecto finalístico, assevera Paulo Henrique Amaral: "A implementação da função socioambiental da cidade ocorre com a busca

Nas disposições constitucionais gerais, a possibilidade dos entes políticos da federação brasileira de celebrarem parcerias, por meio dos instrumentos que enuncia, como forma de coordenação de esforços e recursos numa mesma área geográfica, de modo a empreender o desenvolvimento socioeconômico compartilhado, entre os entes envolvidos (CRFB/88, art. 241).<sup>59</sup> Neste contexto, os Municípios mais desenvolvidos, sob o ponto de vista social e econômico, também devem articular planos e ações com os respectivos Municípios limítrofes menos desenvolvidos, de modo a promover um desenvolvimento conjunto, evitando-se a sobrecarga de um ente político municipal sobre o outro, de modo a gerar um equilíbrio e equidade na divisão e cumprimento de tarefas fundamentais pelos Poderes Públicos locais.<sup>60</sup>

Até mesmo no plano da compensação financeira aos Estados-membros e Municípios pelos impactos que a exploração do petróleo, gás natural, recursos hídricos e minerais enseja, nos seus respectivos limites territoriais, se observa o reflexo do princípio cooperativo, pois, se, como regra geral, não podem

---

de reduzir: os níveis de violência nos espaços urbanos; as desigualdades na distribuição de equipamentos urbanos; as dificuldades de acesso às áreas verdes, lazer, parques; a deficiência nos serviços públicos, tais como, saúde, saneamento básico, transporte coletivo, educação, dentre outros direitos fundamentais. Além disto, melhorar o sistema habitacional, com moradias dignas e atendimentos aos direitos fundamentais das pessoas que vivem nas cidades, ou seja, compatibilizar a agenda 'verde' com a 'marrom' das cidades. Não se pode mais admitir políticas e legislações urbanísticas que instituem as segregações sociais, urbanas e ambientais. Essas práticas de colocar grupos mais vulneráveis em lugares sem condições mínimas, como favelas, cortiços, aterros sanitários, loteamentos irregulares e clandestinos, entre outros, representa escandalosa injustiça e legitimam "lutas" nos espaços urbanos. Se o Estado não oferece e disponibiliza condição digna de moradia, infraestrutura urbana, ambiente saudável e respeito aos direitos fundamentais, estará possibilitando a segregação social, pois os moradores que não têm acesso a essas condições não serão considerados verdadeiramente cidadãos" (AMARAL. Função socioambiental da cidade. In: FRAGA; SOUSA (Coord.). *Direito municipal contemporâneo: novas tendências*, p. 231-272).

<sup>59</sup> Em sentido semelhante parece ser o entendimento do IBAM (*Manual do prefeito*, p. 136).

<sup>60</sup> Neste sentido é o magistério de Vanice Lirio do Valle: "Observe-se que disso resulta impor às metrópoles, não só o dever de superação de suas próprias assincronias urbanas; mas ainda de tentar estabelecer com os municípios em torno um mínimo denominador comum no que toca a iniciativas de interesse (direto ou indireto) desse mesmo conjunto. Afinal, pura e simplesmente ignorar o *free ride*, a dependência, em menor ou maior grau, que os municípios de fronteira guardam em relação às megalópoles, é desconhecer a evidência, e com isso, distorcer qualquer planejamento, condenando a gestão pública ao insucesso. Assoma, portanto, a conveniência do desenvolvimento, por essas grandes cidades, de funções de liderança na coordenação de esforços das distintas unidades municipais que, em tese, seria de caracterizar nosso modelo federativo [...]" (VALLE. Desafio de um novo federalismo: o reencontro pelos municípios de um espaço para a vontade de coordenação. In: FRAGA; SOUSA (Coord.). *Direito municipal contemporâneo: novas tendências*, p. 67-87).

os Estados-membros e Municípios criar embaraços para a exploração dos mencionados recursos pela União Federal, esta, por seu turno, deve proporcionar aos citados entes os recursos razoáveis para atenuar os malefícios das atividades econômicas em seus territórios (CRFB/88, art. 20, §1º).

Desse breve apanhado constitucional, não se pode negar que a Constituição da República de 1988 deferiu uma ponderável capacidade de influência, à União Federal, sob o ponto de vista da economia, em relação aos demais entes da federação, na medida em que lhe conferiu um amplo conjunto de bens (CRFB/88, art. 20), monopólios (CRFB/88, arts. 21, XXIII, e 177) e competências diretamente relacionadas à ordenação econômica (CRFB/88, arts. 21, 22, 23 e 24), acompanhadas de um conjunto expressivo de receitas (CRFB/88, arts. 20, 148, 149, 153 e 154).<sup>61</sup> Esse quadro constitucional poderia se justificar na medida em que a União Federal deve promover e tutelar os interesses públicos econômicos nacionais, mais abrangentes do que aqueles perseguidos pelos demais entes políticos da federação.

Todavia, essa preponderância econômica, nos termos do atual federalismo brasileiro, não deve constituir instrumento de redução da capacidade federativa dos demais entes políticos, retirando-lhes a possibilidade de atendimento eficiente dos seus respectivos interesses regionais e locais. Nada obstante, pode-se dizer que se encontra, em matriz constitucional, o arcabouço normativo necessário à implementação de um verdadeiro federalismo econômico cooperativo, com vistas ao alcance dos fins constitucionais da República, também objeto do direito econômico municipal (CRFB/88, art. 3º).

E a cooperação necessária e indispensável ao alcance dos objetivos fundamentais da República brasileira estabelecida no sistema normativo constitucional brasileiro (realidade normativa) supõe o reconhecimento, no plano da realidade dos fatos, da assimetria substancial existente entre os entes federativos. Destarte, é certo que o princípio federativo tem como pressuposto o equilíbrio entre os entes políticos da federação, que deve ser buscado em vista das diferenças fatuais de ordem histórica, política, sociológica e econômica existentes entre a União, os Estados-membros e os Municípios, neste último caso, inclusive, em relação aos demais Municípios.<sup>62</sup>

Na trilha do reconhecimento das distinções entre os entes federativos parece caminhar o magistério doutrinário de Nagib Slaibi Filho, ao ressaltar como

<sup>61</sup> Em sentido semelhante parece ser o entendimento do IBAM (*Manual do prefeito*, p. 19).

<sup>62</sup> Em sentido semelhante parece ser o entendimento do IBAM (*Manual do prefeito*, p. 13).

característica principal do princípio federativo a sua utilidade enquanto processo de convivência entre as regiões.<sup>63</sup> Essa distinção substancial de ampla abrangência (assimetria), notadamente na seara da economia, se faz presente, em especial, entre os Municípios, seja nas relações entre as próprias municipalidades, quer nos relacionamentos com a União e os Estados-membros.<sup>64</sup> Nesta ordem de ideias, se o pressuposto do federalismo é o equilíbrio entre os entes políticos, e estes, por seu turno, são substancialmente diferentes, o desejado e possível equilíbrio pode-se efetivar, no plano da realidade brasileira, se houver uma redução das assimetrias existentes. E a redução das assimetrias existentes, com as diversas possibilidades cooperativas previstas na Constituição da República de 1988, impõe, entre outras medidas, a necessidade de redesenho e fortalecimento do papel dos Municípios no federalismo econômico brasileiro. Daí a necessidade de se buscar, dentro da própria essência do federalismo, novas fórmulas de realização substancial de interesses públicos locais, seja em parceria com outros entes políticos da federação, seja em parceria com a iniciativa privada. Essa postura, ao que tudo indica, não esvaziará, mas, sim, fortalecerá o Município, que passará a se concentrar naquelas áreas e setores em que efetivamente disponha de condições reais de atuação.<sup>65</sup>

<sup>63</sup> SLAIBI FILHO. *Direito constitucional*, p. 802.

<sup>64</sup> Em sentido semelhante, confira-se o entendimento de Augusto Zimmermann (*Curso de direito constitucional*, p. 393).

<sup>65</sup> Em sentido semelhante parece ser o magistério de Vanice Lírio do Valle, ao expressar: “[...] o princípio federativo não se põe como cláusula de barreira absoluta à criação de um modelo institucional que procure dar resposta a uma negativa (ou mesmo impossibilidade material) de concretização, por parte de um ente federado, a uma tarefa que lhe tenha sido cometida pela Constituição. Ao contrário, um princípio integrante da malha institucional de controle do poder, há de encontrar plasticidade suficiente para se reinventar, se redefinir, quando o exercício do poder, na forma originalmente prevista, não se revele apto a reverenciar os objetivos constitucionais. Pétrea é a cláusula, portanto, no sentido instrumental à garantia da autonomia da entidade federada como estratégia de contenção do poder — não necessária ou exclusivamente dessa mesma entidade federada, mas também daquelas que, na omissão da primeira, venham a pretender ou concretamente exercer a função que à primeira era reservada. Ínsito ao sistema constitucional de funcionamento e também de contenção do poder — e insuscetível de alteração — é o mecanismo que, partilhando funções em níveis federados distintos, opera descentralização em prol da maior efetividade do agir do poder político-estatal, que se deseja a um só tempo, livre e controlado. Observe-se ainda que a cogitação de que a autorização constitucional para um certo elastério na compreensão de qual seja a efetiva fronteira de competências de cada entidade federada seja uma possibilidade em nosso sistema jurídico, se harmoniza com a técnica da subsidiariedade (no plano horizontal), que se apresenta como novo paradigma a esse mesmo partilhamento de tarefas estatais, a partir, todavia, não de uma perspectiva de reserva de poder em favor de qualquer de seus centros de exercício, mas de otimização potencial dos resultados desse mesmo agir do poder” (VALLE. *Desafio de um novo federalismo: o reencontro pelos*

Assim, no plano das relações entre os governos, é preciso incrementar o federalismo de cooperação, em contraposição ao federalismo de competição entre os entes políticos federativos.<sup>66</sup> No plano interior do Município, é necessário o incremento do papel do Poder Público local como articulador da solidariedade entre os diversos grupos socioeconômicos no Município, aproximando e interconectando os grupos mais organizados em relação àqueles menos organizados, na linha das novas diretrizes de atuação da Administração Pública contemporânea.<sup>67</sup>

Do que foi até aqui exposto, podem ser compendiadas algumas ideias centrais relevantes a respeito do federalismo econômico brasileiro, de natureza cooperativa e assimétrica, e a posição constitucional dos Municípios.

Em primeiro lugar, o relacionamento entre os entes políticos da federação supõe o respeito recíproco das funções desempenhadas por cada ente, na forma da partilha constitucional de tarefas a cada um deles. Em segundo lugar, esse relacionamento entre os entes federativos deve ser equilibrado, a partir dos instrumentos genericamente fixados pela Constituição da República. Em terceiro lugar, não há hierarquia entre os entes da federação. Em quarto lugar, o federalismo é dinâmico, impulsionado pelas constantes e crescentes mutações da sociedade e do próprio Estado. Em quinto lugar, sob o ponto de vista teleológico, o federalismo destina-se a atenuar os perigos decorrentes da concentração de poderes num único ente político e para adaptar o seu exercício às peculiaridades locais.

Adiante, em sexto lugar, no caso brasileiro, estabeleceu-se expressa e taxativamente as atribuições e cometimentos a cargo da União (CRFB/88, arts. 21 e 22), aos Municípios, o trato dos interesses predominantemente locais (CRFB/88, art. 30, I), e, aos Estados-membros, as demais competências que não

---

municípios de um espaço para a vontade de coordenação. In: FRAGA; SOUSA (Coord.). *Direito municipal contemporâneo: novas tendências*, p. 67-87).

<sup>66</sup> Neste sentido, a advertência de Vanice Lírio do Valle: "O desafio, portanto, está na construção de um desenho institucional que faça pender a balança em favor da cooperação entre as entidades federadas, tornando os benefícios potenciais dessa prática articulada maiores do que os bônus decorrentes de um embate competencial, que uma vez politizado, nem sempre é compreendido pela população que se vê, concretamente, desatendida" (VALLE. Desafio de um novo federalismo: o reencontro pelos municípios de um espaço para a vontade de coordenação. In: FRAGA; SOUSA (Coord.). *Direito municipal contemporâneo: novas tendências*, p. 67-87).

<sup>67</sup> Destacando o papel contemporâneo do Estado enquanto agente articulador da solidariedade, confira-se a exposição de Vanice Lírio do Valle, em palestra proferida no I ENCONTRO DA ADVOCACIA PÚBLICA NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, intitulada "A responsabilidade do Advogado Público na emissão de pareceres jurídicos", realizada no dia 17 de junho de 2010, no auditório da Câmara Municipal de Vitória, no Município de Vitória/ES.

estejam inseridas no rol de atribuições dos entes federativos antes mencionados (CRFB/88, art. 25, §3º). Ao Distrito-Federal, as competências próprias dos Estados-membros e Municípios (CRFB/88, art. 32). Em sétimo lugar, o federalismo brasileiro se caracteriza por uma crescente tendência à cooperação entre os diversos entes políticos, daí se falar em federalismo cooperativo.

Fundado na coordenação, o federalismo se apresenta extremamente relevante para que a República Federativa do Brasil se constitua em sociedade livre, justa e solidária, seja viável o desenvolvimento nacional, com a erradicação da pobreza e da marginalização, alcançando-se o bem estar de todos, em última análise, para que se atinjam os seus objetivos constitucionais fundamentais (CRFB/88, art. 3º). E as bases desse federalismo cooperativo se espalham por toda a matriz constitucional, como, por exemplo, os arts. 20, §1º, 23, parágrafo único, 25, §3º, 37, XXII, 43, 146, parágrafo único, incisos I a IV, 193, 195, §10, 198, §3º, II, 204, I, 211 e 241, todos da Constituição da República de 1988.

Em oitavo lugar, o federalismo brasileiro considera as diferenças de ordem histórica, política, sociológica e econômica existentes entre a União, os Estados-membros e os Municípios. Daí se falar em federalismo assimétrico. Nesta ordem de ideias, se o pressuposto do federalismo é o equilíbrio entre os entes políticos, e estes são substancialmente diferentes, o desejado e possível equilíbrio pode-se efetivar, no plano da realidade brasileira, se houver uma redução das assimetrias existentes. Essa diminuição das desigualdades, entre outras medidas, supõe o fortalecimento institucional dos Municípios. Esse reforço e essa busca de efetividade na autonomia municipal devem considerar a relevância do papel contemporâneo dos Municípios na concretização da dignidade da pessoa humana, em especial por meio da prestação adequada de serviços públicos, diretamente ou em parceria com a iniciativa privada, e da ponderada intervenção municipal na economia local.

## 6 Proposições conclusivas

No presente estudo, pretendeu-se demonstrar a indispensável necessidade de busca da demarcação dos fundamentos, dos limites e das possibilidades conferidas pelo direito, notadamente pela matriz constitucional, para a intervenção do Município e atuação da iniciativa privada na economia local. Não pode haver dúvida de que o Município se constitui em relevante agente econômico, que atua decisivamente sobre o mercado local, interagindo fortemente com a iniciativa econômica privada e disciplinando juridicamente a escassez local. Se é assim, entre as missões municipais, de interesse predominantemente

local, insere-se a diminuição das falhas de mercado local existentes, muitas vezes se utilizando da lógica e racionalidade econômica — análise econômica do Direito — para a formulação e implementação de decisões jurídicas. Essas decisões, por seu turno, são demarcadas em políticas públicas, de modo a alcançar os objetivos de interesse público municipais, atrelados, em última análise, aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (CRFB/88, art. 1º, III c/c art. 3º c/c art. 30).

A compreensão dessas noções viabiliza a demarcação do conceito e objeto do direito econômico municipal como o ramo especial do direito que tem por finalidade a disciplina jurídica das atividades econômicas locais, estabelecendo os limites e possibilidades da atuação do Município e dos particulares na economia local, com vistas à concretização dos objetivos de interesse público municipais, atrelados, em última análise, aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, de modo a concretizar a dignidade da pessoa humana, valor e princípio transcendente que legitima e justifica toda a ação municipal (CRFB/88, art. 1º, III c/c art. 3º c/c art. 30).

Seu objeto é o estudo, a sistematização e a disciplina jurídica das atividades econômicas locais, quer demarcando o papel do Município, quer limitando a atuação dos particulares diante da economia local. Neste contexto, a atuação do Município na economia local deve se operar por meio de emissão de decisões decorrentes da participação dos segmentos sociais e econômicos diretamente interessados na formulação e implementação de políticas públicas econômicas municipais e, sempre, com vistas ao desenvolvimento local que, para ser sustentável, deve ser contínuo, intergeracional e de longo prazo.

Essa atuação municipal na economia local só se apresenta juridicamente possível em razão da autonomia constitucional conferida ao Município, enquanto pessoa jurídica de Direito Público interno, consoante se infere da Constituição da República de 1988, dotado, pois, de personalidade jurídica própria e atuando com base num regime jurídico especializado, que é o regime predominantemente público, voltado para o atendimento de interesses públicos municipais, diferente do regime do direito comum, aplicável aos cidadãos e pessoas jurídicas regidos, em regra, pelo Direito Civil.

Neste sentido, essa personalidade jurídica também lhe atribui significativa autonomia política, financeira e administrativa, para a efetivação e concretização dos interesses públicos municipais, genericamente demarcados pela Constituição da República de 1988, e deve ser respeitada pelos demais entes políticos da federação. A autonomia administrativa, em apertada síntese, traduz



o poder e a obrigação dos Municípios de exercerem eficientemente as suas atividades administrativas, em quaisquer dos setores da sua atuação, ou seja, no poder de polícia municipal, na prestação dos serviços públicos municipais, no ordenamento econômico municipal e no ordenamento social municipal (CRFB/88, art. 30, V, VI e VII).

A autonomia dos Municípios não significa um Poder Público municipal ilimitado e deve se desenvolver à luz do sistema federativo econômico brasileiro, que, além de se apresentar cooperativo e assimétrico, destaca um complexo conjunto de normas de direito econômico, cujo arranjo o Município pode e deve ser inserido. Logo, há uma realidade econômica local, reconhecida pelo ordenamento jurídico constitucional e infraconstitucional, e que legitima a atuação do Município na economia local.

Vitória, julho de 2013.

## Referências

- ALMEIDA, Dean Fábio Bueno de. *Direito constitucional econômico: elementos para um direito econômico brasileiro de alteridade*. Curitiba: Juruá, 2006.
- AMARAL, Paulo Henrique. Função socioambiental da cidade. In: FRAGA, Henrique Rocha; SOUSA, Horácio Augusto Mendes de (Coord.). *Direito municipal contemporâneo: novas tendências*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- BARROSO, Luís Roberto. A derrota da federação: o colapso financeiro dos Estados e Municípios. In: BARROSO, Luís Roberto. *Temas de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. v. 1.
- BARROSO, Luís Roberto. *Direito constitucional brasileiro: o problema da federação*. Rio de Janeiro: Forense, 1982.
- BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro. In: BARROSO, Luís Roberto. *Temas de direito constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.
- CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Direito econômico, direito internacional e direitos humanos*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2006.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. Propriedade, política urbana e Constituição. In: FRAGA, Henrique Rocha; SOUSA, Horácio Augusto Mendes de (Coord.). *Direito municipal contemporâneo: novas tendências*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO – FIESP. *Corrupção: custos econômicos e propostas de combate*. mar. 2010. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br>>. Acesso em: 15 maio 2010.

FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GAZOLA, Patrícia Marques. O papel dos municípios na concretização dos direitos fundamentais. In: FRAGA, Henrique Rocha; SOUSA, Horácio Augusto Mendes de (Coord.). *Direito municipal contemporâneo: novas tendências*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL – IBAM. *Manual do prefeito*. Coordenação técnica de Marcos Flávio R. Gonçalves 12. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2005.

MADUREIRA, Claudio Penedo; RAMALHO, Lívio Oliveira. *Juizados da Fazenda Pública: estruturação dos Juizados Especiais da Fazenda Pública Estadual e Municipal (Lei nº 12.153/09) em vista da teoria dos microssistemas e das particularidades da celebração de acordos pelo Poder Público*. Salvador: JusPodivm, 2010.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Regulação estatal e interesses públicos*. São Paulo: Malheiros, 2002.

MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MELLO, Afonso Arinos. *Curso de direito constitucional brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 1968. v. 1.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

MOREIRA, Vital; CANOTILHO, J.J. *Constituição da República Portuguesa anotada*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. v. 1.

NUSDEO, Fábio. *Curso de economia: introdução ao direito econômico*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Participação administrativa. In: OSÓRIO, Fábio Medina; SOUTO, Marcos Juruenla Villela. (Coord.). *Direito administrativo: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

PEDRA, Adriano Sant'Ana. Democracia participativa no município. In: FRAGA, Henrique Rocha; SOUSA, Horácio Augusto Mendes de (Coord.). *Direito municipal contemporâneo: novas tendências*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

PEREZ, Marcos Augusto. *A Administração Pública democrática: institutos de participação popular na Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

RISTER, Carla Abrantkoski. *Direito ao desenvolvimento: antecedentes, significados e conseqüências*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

ROSSETTI, José Paschoal Rossetti. *Introdução à economia*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

SALOMÃO FILHO, Calixto. Direito como instrumento de transformação social e econômica. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, jan./mar. 2003.

SALOMÃO FILHO, Calixto. Regulação e desenvolvimento. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (Coord.). *Regulação e desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

SLAIBI FILHO, Nagib. *Direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

SOUSA, Horácio Augusto Mendes de *et al.* Por um novo direito municipal: o papel contemporâneo dos Municípios diante da ordem econômica local. In: FRAGA, Henrique Rocha; SOUSA, Horácio Augusto Mendes de (Coord.). *Direito municipal contemporâneo: novas tendências*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SOUSA, Horácio Augusto Mendes de. Direito municipal e vedação ao nepotismo: uma hipótese de conformação constitucionalmente possível. *Boletim de Direito Municipal*, São Paulo, n. 1, jan. 2006.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito administrativo da economia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI nº 3.682/MS, Rel. Min. Gilmar Mendes. *Informativo de Jurisprudência do STF*, n. 478, ago. 2007.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AC nº 1.864 QO/RS, Rel. Min. Gilmar Mendes, 26.02.2008. *Informativo de Jurisprudência do STF*, n. 496, fev. 2008.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI nº 2.112-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. em 11.05.00. *DJ*, 18 maio 2001.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI nº 2.921/RJ, Rel. Min. Carlos Britto, j. em 21.02.2008. *Informativo de Jurisprudência do STF*, n. 495, fev. 2008.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI nº 3.540-MC, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 1º.09.05. *DJ*, 03 fev. 2006.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI nº 3.549, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 17.09.07. *DJ*, 31 out. 2007.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI nº 3.682, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 09.05.2007.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI nº 3.615/PB, Rel. Min. Ellen Gracie, j. em 30.08.2006. *Informativo de Jurisprudência do STF*, n. 438.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI nº 3.689/PA, Rel. Min. Eros Grau, j. em 15.03.2007. *Informativo de Jurisprudência STF*, n. 459, mar. 2007.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AI nº 481.586. AgR/MG. *DJU*, 24 fev. 2006.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MI nº 1.818/DF, Rel. Min. Ellen Gracie. *Informativo de Jurisprudência do STF*, n. 568, nov. 2009.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE nº 325.822/SP. *DJU*, 14 maio 2004.

TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico*. 2. ed. São Paulo: Método, 2006.

VALLE, Vanice Lírio do. A responsabilidade do Advogado Público na emissão de pareceres jurídicos. In: ENCONTRO DA ADVOCACIA PÚBLICA NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, 1., 17 jun. 2010, Vitória/ES. Palestra proferida.

VALLE, Vanice Lírio do. Desafio de um novo federalismo: o reencontro pelos municípios de um espaço para a vontade de coordenação. In: FRAGA, Henrique Rocha; SOUSA, Horácio Augusto Mendes de (Coord.). *Direito municipal contemporâneo: novas tendências*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

ZIMMERMANN, Augusto. *Curso de direito constitucional*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SOUSA, Horácio Augusto Mendes de. Fundamentos do direito econômico municipal. *Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM*, Belo Horizonte, ano 14, n. 48, p. 39-73, abr./jun. 2013.

---